

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Segundo Período

CARPETA Nº 545 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 209 de 1986

COMISION DE PRESUPUESTO

(INTEGRADA CON HACIENDA)

Julio de 1986

RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL. 1985

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 8 de julio de 1986

Preside : Señor Senador Carlos W. Cigliuti

Asisten : Señores Senadores Carlos Julio Pereyra, A. Francisco Rodríguez Camusso, Francisco Mario Ubillos, Juan José Zorrilla, Jorge Batlle, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore

Concurren : Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Eduardo Paz Aguirre, Luis Bernardo Pozzolo, Alfredo Traversoni y señores Representantes Nacionales, Washington Cataldi y Martín Sturla

Invitados Especiales : Ministro y Sub Secretario de Economía y Finanzas, contador Ricardo Zerbino y economista Luis A. Mosca; Director y Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Ariel Davrieux y don Agustín Canessa; Director y Subdirector de la Oficina Nacional del Servicio Civil, doctor Ruben Correa Freitas y doctor Danilo Castellano; Asesores: Director General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas doctor Flavio Buscasso; de la Oficina Nacional del Servicio Civil, contadora Sonia Bonilla de Maggiolo, doctor Alvaro Carbone, don Ruben Hierro y contador Alberto Sayagués

Secretarios: Jorge M. Frigerio y Alfredo M. Alberti

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 9 minutos).

Si no hay observaciones, se va a votar el Acta de la sesión anterior.

(Se vota:)

-8 en 8: Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR PEREYRA.- Pido la palabra para una cuestión previa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: como recordarán los miembros de la Comisión, habíamos resuelto sesionar a la hora 9 del día de hoy, ya que nos había preocupado el plazo fijado para el tratamiento de esta ley. No obstante, es nuestro deseo realizar un estudio cabal de todo el articulado y de su contenido, aunque el plazo resulte exiguo teniendo en cuenta la complejidad de los temas aquí tratados.

En el día de ayer el señor Presidente de esta Comisión tuvo la deferencia de hacerme saber que la sesión recién comenzaría a la hora 10 porque el señor Ministro de Economía y Finanzas debía ausentarse hoy del país y el señor Subsecretario --no sé por qué otras razones-- no podía concurrir a la hora fijada por la Comisión. No puedo dejar de asociar este suceso con lo que aconteció cuando comenzamos a tratar el Presupuesto.

En dicha oportunidad, señor Presidente, resolvimos invitar --como corresponde-- al señor Ministro para que hiciera la exposición de carácter general que es tradicional y de práctica cuando se va a considerar un tema de tanta importancia como el Presupuesto Nacional, ley en torno a la cual va a girar, naturalmente, toda la acción del Gobierno. Luego de una odisea para localizar al señor Ministro, la Secretaria me contestó que él no podía venir porque tenía un Acuerdo con el señor Presidente de la República. Me pareció entonces que esa circunstancia iba a dar motivo a un episodio controvertido en la Comisión ya que el trabajo se iniciaría con una disputa debido a la ausencia del señor Ministro, y por

ello me tomé la lit rtad de realizar una gestión amistosa, por intermedio del señor Presidente del Senado, a los efectos de que el señor Ministro concurriera a hacer una exposición inicial y dejara luego en su lugar a quienes lo representan para informar a la Comisión.

Un año después, nos encontramos ante la misma situación. El señor Ministro o el señor Subsecretario se consideran con el derecho de modificarle la hora de trabajo a la Comisión. Creo que no podemos tratar una ley de tanta importancia como ésta, sin la presencia del señor Ministro o de su Subsecretario en el seno de la Comisión a los efectos de realizar las aclaraciones pertinentes. Aclaro que esto no lo digo en detrimento o menoscabo de los funcionarios aquí presentes; no tenemos ningún inconveniente en trabajar con ellos, dado que son excelentes técnicos y asesores. Pero lo que aquí está en juego es la responsabilidad e investidura política que tienen el señor Ministro y el señor Subsecretario.

En consecuencia, señor Presidente, quería dejar expresa constan ia del desagrado causado por el hecho de que el Pod Ejecutivo --o sus representantes-- modifique, por su cuenta, el trabajo de la Comisión. Considero que ello implica, en cierta medida, una falta de respeto para con una Comisión parlamentaria. Quizá tantos años de dictadura, en un país desacostumbrado, naturalmente, a pasar por estas situaciones de facto, hayan creado esa mentalidad que percibimos cuando estudiamos el Presupuesto y también en los distintos actos de Gobierno. Me refiero al hecho de creer que el predominio o la auténtica representación popular no esté en el Parlamento, sino en el Poder Ejecutivo y que aquél es algo así como un ayudante o sirviente, aunque con cierto lustre, de éste.

He reaccionado contra esta actitud --y lo he expresado en varias oportunidades-- y quiero dejar constancia acerca de la forma desaprensiva con que el Poder Ejecutivo encara una ley de tanta trascendencia. En el día de ayer dije al señor Presidente de esta Comisión --y hoy lo ratifico-- que de haber estado en su lugar, hubiera tenido que hacer lo mismo, es decir, postergar la sesión, dado que no tiene sentido comenzar a trabajar sin contar con el asesoramiento del Poder Ejecutivo.

Por las razones expuestas, debo dejar sentada mi formal

protesta por este proceder de los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se deja constancia de lo manifestado por el señor Senador Pereyra.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Solicito la palabra para dejar una constancia.

Pido excusas por haber llegado unos minutos tarde aunque naturalmente, no he sido el último. Mi compañero de sector, el señor Senador Senatore, me ha informado que el Acta de la sesión anterior ya ha sido aprobada y yo quisiera dejar una constancia en ella.

Inmediatamente después del planteamiento formulado por el señor Senador Ortiz --del que se da cuenta aquí-- hice notar la proyección que ello podría tener con respecto a los plazos y solicité que se tuviera en cuenta esta observación a los efectos del comienzo del plazo que fija la Constitución, según antecedentes ya registrados en ocasión del estudio del Presupuesto. En ese momento, el señor Senador Bat[illegible] solicitó que la decisión respecto a esta moción fuera aplazada, criterio que acepté, pero deseo que quede registrado en Actas que el tema fue planteado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es costumbre que si no hay resolución, en el Acta no queden registrados los planteamientos efectuados, pero basta que un señor Senador formule la solicitud para que quede registrada en la de la sesión de hoy.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Por eso no he observado el Acta sino que he formulado la solicitud.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a ello, he hecho la aclaración complementaria.

Tiene la palabra el señor Subsecretario de Economía y Finanzas.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Señor Presidente: dado que fui yo quien mantuvo una conversación con el señor Secretario de esta Comisión; me parece pertinente hacer una aclaración.

Creo que es importante destacar que ningún representante del Poder Ejecutivo planteó la posibilidad de modificar el orden del día o el horario previsto para el trabajo de

sta Comisión. Una versión de prensa señalaba que el inicio del trabajo de la Comisión era a la hora 9; pero dado que uno de los expositores no podía concurrir a esa hora, solici- que la representación del Poder Ejecutivo pudiese asistir a la hora 10. Sin embargo, deseo dejar constancia que en ningún momento nos tomamos atribuciones en el sentido de fijar calendario ni horario de sesión. El único sentido que tenía nuestra solicitud, era que pudieran concurrir el señor Ministro y el señor Director de Planeamiento y Presupuesto; pero, reitero, de ninguna forma se pretendió alterar horarios establecidos.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: he hecho esta referencia porque no es la primera vez, si no fuera por la presencia a último momento del señor Ministro y del señor Subsecreta-rio, que hubiéramos tenido que trabajar con funcionarios que no revisten la investidura política como para asumir los compromisos que pudieran surgir del debate efectuado en esa Comisión.

Reitero la facultad que tiene el Parlamento para fijar el régimen de trabajo que le parezca conveniente e invitar a los señores Ministros. Esa es una facultad. Naturalmente, el señor Ministro constitucionalmente no está obligado a asistir, salvo que se le llame a Sala en virtud de las dispo- siciones que rigen el instituto de la interpelación o el pedido de informes. Sin embargo, siempre ha resultado muy eficaz la presencia de funcionarios con responsabilidad política para discutir una ley de esta envergadura.

SEÑOR PRESIDENTE.- Supongo que podemos dar por cancelada esta incidencia.

Tiene la palabra el señor Ministro de Economía y Finanzas para realizar una exposición previa.

SEÑOR MINISTRO.- Lamento que esta reunión coincida con el día en que debo viajar al exterior, lo cual me crea una serie de complicaciones por problemas que siempre deben ser resueltos a último momento. Lamentablemente, esto va a limitar el tiempo de mi presencia aquí en esta oportuni-dad. Además, debo aclarar que no me encuentro muy bien físi-camente.

Quiero decir unas muy breves palabras de introducción antes de retirarme y luego continuarán en Sala el señor

Subsecretario --que de hecho queda encargado del Ministerio-- y el contador Davrieux, quienes explicarán en detalle los distintos elementos que integran esta Rendición de Cuentas.

Deseo señalar, simplemente, que la intención del Poder Ejecutivo en esta instancia, ha sido la de tratar de profundizar lo que se había hecho en oportunidad de la Ley de Presupuesto, brindando atención prioritaria a algunos sectores que necesitan mayor apoyo en los aspectos de remuneración e inversiones. En este momento, el Poder Ejecutivo entiende que está en mejores condiciones de brindar ese apoyo.

En efecto, la situación económica del país está marcando una recuperación que parece consolidarse.

En materia de recursos, la realidad es menos apremiante que en el Ejercicio anterior y, en virtud de ello, es ahora posible asignar más recursos para programas para los cuales existían compromisos que no habían podido ser cumplidos en la instancia presupuestal.

[illegible] consecuencia se ha procurado reforzar con inversiones las áreas de la salud, justicia y demás organismos del artículo 220. También se ha procurado reforzarlas con partidas para mejorar la situación de retribución de los funcionarios. En este régimen también se ha incorporado al futuro Banco de Previsión Social; así como a los niveles más bajos de los escalafones de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

Se ha procurado, entonces, a través de la asignación de nuevos recursos a los distintos programas, atender un objetivo fundamental: elevar los niveles de retribución de los funcionarios más postergados y de los que ocupan los sectores más bajos de los escalafones. Al mismo tiempo se ha buscado continuar avanzando en la línea que se había anunciado en la instancia presupuestal: la jerarquización de las asignaciones de los sectores sociales, tales como enseñanza, salud y justicia.

En esta oportunidad no se ha atendido, señor Presidente, a sectores de funcionarios que forman parte, en general, de los cuadros de los Ministerios y de la Presidencia de la República, no porque estemos satisfechos con los niveles de retribución que tienen esos funcionarios, sino porque entendíamos que, dentro de la modificación de las estructuras de retribuciones y la contemplación de algunas actividades prioritarias, era necesario establecer distinciones y que en esta oportunidad no podían ser contemplados incisos que ya lo habían sido en la instancia del Presupuesto.

Con respecto al carácter que debe tener la Rendición de Cuentas, se ha entendido que no debe constituir una nueva elaboración de tipo presupuestal sino una instancia en la cual el Poder Ejecutivo propone ajustes con el objeto de mejorar y perfeccionar el funcionamiento de los distintos programas y favorecer, en particular, los montos de inversiones, tal como se podrá apreciar a través del análisis de las distintas partidas e incisos que figuran en el proyecto.

En este relato omití señalar que las Intendencias del interior han sido tomadas en cuenta. Se han llevado a cabo una serie de reuniones con los señores Intendentes para procurar dar solución a sus principales problemas. El apoyo no se limita a lo que contiene al respecto el proyecto de Rendición de Cuentas sino que se ha buscado solucionar, también, el tema del endeudamiento, motivado por la adquisición de maquinaria vial, a través de desgravaciones impositivas a las importaciones de repuestos y maquinaria, por un monto de hasta U$S10:000.000. De esa cifra, U$S9:000.000 se destinarán para las Intendencias del interior de la Repúbl

En lo que hace al sector recursos se ha procurado avanzar en el perfeccionamiento y ajuste del sistema impositivo vigente, evitando incurrir en el exceso de presión tributaria, que sería incompatible con el esfuerzo de reactivación que en estos momentos el país está realizando; pero procurando llenar aquellas lagunas que a veces se advierten en los distintos impuestos y que son, generalmente, factores que promueven distintas formas de elusión o evasión legal, digamos, que discriminan entre los contribuyentes. Es así que se han introducido ajustes en el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio y también alguna mejora en lo que tiene que ver con el Impuesto a las Rentas Agropecuarias, introduciendo una serie de elementos de corte promocional que acentúan en lo posible el carácter finalista que, en lo que hace a la promoción de inversiones, dicho impuesto puede tener. También se ha buscado una simplificación para favorecer al contribuyente rural, atendiendo a su condición de tal, a los problemas que enfrenta y al medio en el cual desarrolla su actividad.-

Diría, señor Presidente, que el principal elemento que como propuesta contiene este proyecto de Rendición de Cuentas, es la incorporación de los contribuyentes del Impuesto

a la Renta de Industria y Comercio al sistema del Impuesto al Valor Agregado. Esta es una novedad que constituye un primer paso a efectos de ir generalizando, a todo el sector agropecuario, su participación en el mecanismo del Impuesto del Valor Agregado.

Al respecto importa señalar que dicha incorporación no tiene ninguna finalidad fiscalista ni aumentará la presión tributaria sobre el agro; por el contrario, al incorporar a los productores agropecuarios, en una primera etapa, vamos a estar reduciendo la presión fiscal sobre el sector, al permitir que el Impuesto al Valor Agregado incorporado a la compra de insumos y de bienes de capital y de servicios, pueda ser descontado por el contribuyente que quede incorporado en el sistema. Debido a la exigencia de los contralores que deben ser aplicados en un tributo como el Impuesto al Valor Agregado, es necesario indicar esta incorporación con los contribuyentes que, por estar formando parte del Impuesto a la Renta Agropecuaria, tienen el mínimo de documentación y de elementos de información, que son necesarios e imprescindibles para ejercitar las funciones de contralor fiscal Nosotros pensamos que, a medida que logremos avanzar en [illegible] incorporación, podremos buscar formas para ir comprendiendo a otros productores, extendiéndoles también el beneficio de poder deducir el impuesto que están pagando al hacer sus adquisiciones de insumos.

No voy a abundar en esto porque cuando se trate el capítulo de Recursos vamos a poder profundizar en el tema, pero quiero señalar que, en líneas generales, con excepción del caso del Impuesto del Valor Agregado para el agro, el resto de las normas contribuye a mejorar y perfeccionar los tributos existentes y en algún caso a dotarlos de mayor flexibilidad, como una propuesta que se presenta para el IVA y el IMESI con respecto a que el Poder Ejecutivo pueda ser facultado a diferenciar las tasas por áreas geográficas, planteo que responde básicamente a la preocupación de las zonas fronterizas sobre el contrabando, que con mucha eficacia hemos podido atenuar en el caso de los tabacos en donde la propia ley del IMESI autorizaba a una diferenciación de tasas, facultad que con muy buen éxito la Dirección General Impositiva ha ejercido sin perder recaudación, sobre todo logrando defender la actividad nacional, cosa que ha quedado demostrada a través de la recaudación espectacular en lo que hace a la venta de tabacos nacionales.

25 x

Por lo tanto, existe el propósito de extender ese tipo de facultad, por supuesto dando cuenta a la Asamblea General, a otras situaciones, tales como al IMESI e IVA, que permitan la diferenciación que señalaba, por áreas geográficas.

Señor Presidente, a esta altura deseo detener mi exposición a los efectos de que el señor Subsecretario, que va a quedar a cargo de la Cartera a partir del día de hoy y el contador Davrieux, puedan iniciar una exposición más detallada de los distintos capítulos que integran este proyecto de ley.

SEÑOR ORTIZ.-¿Me permite, señor Presidente?

Cuando se leyó el acta de la sesión anterior, no tenía un ejemplar ante mi vista. Luego, el señor Senador Rodríguez Camusso hizo una observación y me voy a permitir señalar otra: en la sesión anterior, además de reclamar el informe del Tribunal de Cuentas, hice notar que el artículo 221 de la Constitución establece que los presupuestos de los Entes Autónomos, sobre los cuales no tiene intervención el Poder Legislativo, serán, no obstante, enviados con fines informativos a la Asamblea General.

El año pasado, en ocasión de tratarse el Presupuesto, hicimos el mismo planteamiento. Se nos expresó que, en ese momento, los Entes Autónomos no habían terminado aún de proyectar sus presupuestos, por lo que no los habían presentado al Poder Ejecutivo.

Como esa circunstancia ya no juega en el día de hoy, señalo la necesidad de que se nos envíen los presupuestos de los Entes Autónomos con fines informativos, tal como lo dispone el artículo 221 de la Constitución. No sé si el Ministerio de Economía y Finanzas estará en condiciones de enviarlos. Considero que es un elemento indispensable; aunque nosotros no resolvemos sobre esos presupuestos, constituyen un elemento valioso desde el punto de vista comparativo, y desde muchos otros.

Por lo tanto, formulo la petición de que la Comisión disponga cuanto antes de los presupuestos de los Entes Autónomos.

SEÑOR DAVRIEUX.-¿Me permite, señor Presidente?

rp.1

25x

En relación al planteamiento efectuado por el señor Senador Ortiz, quiero señalar que las dificultades que se plantearon al restablecimiento del orden constitucional, provinieron en parte de que algunos organismos, algunos Entes Autónomos, durante años no elaboraron presupuesto, tal los casos de la Administración Nacional de Puertos y los Ferrocarriles del Estado.

Otro caso es el de ILPE, con respecto al cual por decreto-ley se dispuso su disolución, siendo restablecido por otra ley. Por lo tanto, puede decirse que era una empresa que se hallaba en estado de liquidación, no contando con ningún tipo de recursos, ni técnicos ni de personal. Ese motivo demoró la presentación de sus presupuestos. Luego, ante las situaciones conflictivas que se dieron al estudiar el Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos y Recursos, el trámite ante el Tribunal de Cuentas fue realmente lento debido a una detención de tareas bastante persistente, que se llevó a cabo entre octubre del año pasado y febrero y marzo del corriente.

En este momento, la mayor parte de los presupuestos pertenecientes al año 1985 están aprobados y otros se hallan a la firma del Poder Ejecutivo. Considero que próximamente podremos traer --quizá en la próxima sesión-- los presupuestos que ya fueron aprobados de algo así como de más de la mitad de los Entes Autónomos.

Los restantes, los traeremos a la brevedad.

SEÑOR ORTIZ.-¿Me permite, señor Presidente?

Advierto con cierto asombro, que hay una demora totalmente injustificada, de acuerdo a las razones que da el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

No puedo comprender por qué AFE, durante años, no elaboró su presupuesto. Circunstancias coyunturales podrían justificar una demora con respecto a un presupuesto determinado, pero cuando se nos dice que un Ente Autónomo durante años no estructuró su presupuesto, pienso que es una situación que no debe tolerarse desde ningún punto de vista.

Por otra parte, cuando el señor Director de la Oficina

de Planeamiento y Presupuesto manifiesta que en breve se traerán esos proyectos, considero que ese es un término un tanto elástico. Supongo que con suficiente tiempo, antes de que se nos venza a nosotros el plazo constitucional, podremos disponer de esos presupuestos.

¿Quiere decir, entonces, que los presupuesto de ANCAP, UTE y ANTEL no están prontos? No me cabe en la cabeza que a todos esos organismos les ocurra la misma dificultad y no tengan estructurados sus presupuestos. Alguno debe estar; entonces, que se nos vaya haciendo entrega de aquellos que estén terminados hasta que podamos contar con todos.

SEÑOR PRESIDENTE.-¿El señor Senador insiste en su moción?

SEÑOR ORTIZ.-Sí, señor Presidente; insisto en disponer de esos elementos. Por supuesto, no está en mis manos ni en las de la Comisión, resolver que los vamos a tener mañana, como tendría que ser; deberíamos haberlos tenido ayer junto con estos informes. Pero, si existen razones que lo explican, pienso que el Poder Ejecutivo debe tener el mismo interés que nosotros en aligerar los trámites para que el Parlamento pueda disponer de esos presupuestos.

¿Cuántos años hace que los que nos hallamos acá no hemos visto un presupuesto de UTE, ni de ANCAP, ni de OSE? Este es un vicio que se remonta, no al golpe de Estado sino desde antes. Pero ya que estamos en un Estado de derecho vamos a cumplir con la Constitución.

SEÑOR BATLLE.-¿Me permite, señor Presidente?

Señor Presidente: no tengo tanta memoria como el señor Senador Ortiz porque en los últimos diez u once años, ninguno de nosotros tomó la precaución de llevarles las cuentas al gobierno de facto, en el sentido de averiguar si enviaba o no los presupuestos al Consejo de Estado.

Tampoco recuerdo --el señor Senador Ortiz lo debe saber porque fue legislador y, además, Ministro de Economía y Finanzas-- si el Poder Ejecutivo, en ese momento, contaba con los elementos necesarios para enviar los presupuestos.

En la última sesión votamos para que se diera trámite a la solicitud del señor Senador Ortiz. Por lo tanto, creo que no hay necesidad de volverla a votar.

rp.3

25x

SEÑOR ORTIZ.- Como no consta en actas...

SEÑOR BATLLE.-Señalo que el agravio del señor Senador Ortiz con respecto a que hace años AFE no estructura su presupuesto, no es imputable a la Administración, por lo menos a la actual.

Por otra parte, la detención de tareas ocurrida en el Tribunal de Cuentas es muy lamentable, pero todos conocemos su razón y su origen. Algunos, estarán de acuerdo con esa detención de tareas y otros no; pero lo cierto es que no se pueden enviar esos presupuestos al Parlamento porque todavía no han sido aprobados por el Tribunal de Cuentas ni, por lo tanto, por el Poder Ejecutivo, debido a que no reúnen todas las condiciones que la ley reclama.Presumo que a través de los organismos de control adecuado, que el Poder Ejecutivo tiene en sus manos, se le estará solicitando al Tribunal de Cuentas la rápida tramitación de esos poryectos.

El señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha manifestado que alguno de los presupuestos est próximos a ser aprobados, en el sentido de que están a consideración del Poder Ejecutivo para su firma, y que inmediatamente, serán remitidos al Parlamento y que otros, lo estarán a la brevedad.

El señor Senador Ortiz se pregunta cuál es el término de la brevedad. Estimo que esa pregunta habría que hacérsela al Tribunal de Cuentas y no al Poder Ejecutivo, porque es aquél el organismo que debe ejercer esa función y establecer a través de su control --no sé si para él rigen los plazos -- la entrega de los proyectos presupuestales.

Considero que tendríamos que estimular al Tribunal de Cuentas en ese sentido. Por lo tanto, hago moción para que se le solicite al Tribunal de Cuentas, no por la vía de una resolución del Cuerpo sino de una gestión del señor Presidente, que en aquellos casos en que todavía se halle en sus manos el tratamiento de algún presupuesto, procure agilizarlo, a los efectos de que el Poder Ejecutivo lo pueda aprobar y remitir a este Cuerpo.

rp.4

25x

Por lo demás, creo que el señor Director General de Planeamiento y Presupuesto ha sido claro, en cuanto ha dicho que a medida que vayan llegando del Tribunal de Cuentas al Poder Ejecutivo esos Presupuestos, los remitirá a esta Comisión.

Reitero que, en algunos casos, el hecho de que no haya habido presupuesto desde hace años, no es responsabilidad de este gobierno ni de este Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa aclara que la moción que acaba de realizar el señor Senador Ortiz, no fue votada en la sesión anterior. Por consiguiente, la reiteración procede, y es la explicación de por qué no figura en el acta.

SEÑOR DAVRIEUX.- Deseo excusarme ante la Comisión si se dedujo de mis expresiones que, en estos momentos, había alguna demora en el Tribunal de Cuentas. Ella ocurrió en el trámite luego de ser analizado e informado favorablemente por Planeamiento y Presupuesto. Actualmente, el Tribunal de Cuentas sólo tiene en su poder, un presupuesto que fue remitido no hace mucho tiempo.

Por lo tanto, no es del caso reclamarle nada al Tribunal de Cuentas, porque ha cumplido, últimamente, con eficacia y prontitud su tarea.

En la aprobación de todos los presupuestos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, normalmente cuando ha asesorado al Poder Ejecutivo, ha propuesto una cláusula que establece que en el momento de la aprobación, se da cuenta a la Asamblea General. como la mayor parte de esos presupuestos han sido aprobados, no he seguido el trámite, específicamente, de si han sido remitidos; pero entiendo que es posible que continúen por esa vía.

De todas maneras, de todos aquellos que están aprobados --que son la mayoría-- en el correr de esta semana --no puedo asegurar que sea en el día de mañana-- se hará llegar una copia a la Comisión de Presupuesto.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Deseo realizar una precisión sencilla pero que nos interesa que se efectúe en esta sesión.

En el transcurso del intercambio de ideas --en el que estimo el señor Senador Ortiz ha realizado un planteamiento ab

solutamente ajustado a las circunstancias— en su respuesta el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, hizo una referencia, que entiendo no es justa, respecto a alteraciones producidas como consecuencia de movilizaciones o de aspectos vinculados con el funcionamiento de los organismos. Me parece evidente que hay una falta en la relación de causa-efecto muy notoria.

Con excepción de AFE, y, en todo caso, el Poder Judicial, no afectados por esta incidencia, no ha habido alteraciones prolongadas ni de volumen que hayan alcanzado, en ninguna circunstancia, un carácter que pueda haberse proyectado sobre la anómala situación que ha sido planteada.

Quiero dejar expresa constancia de que no me parece de recibo la referencia a estos efectos de movilizaciones que han afectado, con excepción de algunos organismos ya mencionados, en mínima medida, el funcionamiento de los entes a que se refiere el planteamiento del señor Senador Ortiz.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Ortiz, ¿insiste en su moción?

SEÑOR ORTIZ.- Lo que deseo es disponer de esos antecedentes. Sea cual sea la vía, no tengo interés en buscar responsables.

Además, me permito observar que, de acuerdo a la Constitución, no es el Ente Autónomo el que está obligado con los otros a enviarnos el Presupuesto, sino el Poder Ejecutivo, pues la disposición establece que debe incluirlos con fines informativos en el Presupuesto General. Si hay un ente que está demorado, es problema del Poder Ejecutivo el excitar la diligencia del mismo. No somos nosotros los que debemos dirigirnos a UTE para expresarle que apresure el trámite de su Presupuesto. Nosotros tenemos relaciones con el Poder Ejecutivo en esa materia específica.

No hago cuestión sobre esto, porque no estoy en las formalidades. Lo que necesito es disponer, ver y leer los presupuestos de los Entes Autónomos. El Poder Ejecutivo que busque los expedientes que quiera. No estoy aquí para censurar ni reprochar. Lo que planteo es mi interés --que debe ser el de la Comisión-- de disponer, cuanto antes, de estos antecedentes.

SEÑOR BATLLE.- No tengo inconveniente en volver a votar la moción, si es que ya no se aprobó. Yo tenía entendido que ya se había votado. Simplemente digo que estoy dispuesto a apoyarla.

Asimismo, señalo que el artículo 221 de la Constitución se refiere a la inclusión de los presupuestos de Entes Autónomos en el Presupuesto General y no en las Rendiciones de Cuentas, a título informativo.

Por lo tanto, reitero que esta disposición no comprende a la Rendición de Cuentas, sin perjuicio de lo cual, dado que estamos reunidos para considerarla, y no habiéndose cumplido con este extremo en oportunidad del Presupuesto General por causas administrativas que no conocemos --seguramente los Entes Autónomos habrán tenido problemas para fijar sus presupuestos y otros de orden administrativo, que el señor Senador Rodríguez Camusso dice que no existieron, pero que, por lo menos a mí me consta que sí, en relación a las tareas que se realizaron durante meses en algunos organismos vinculados al artículo 220 por causa de la tramitación presupuestal-- aunque el artículo 221 no se refiera a esta instancia de la Rendición de Cuentas, no está demás que, con efecto retroactivo, se cum[illegible] en lo referente a la remisión de los presupuestos en oportunidad del Presupuesto General de Gastos.

Por consiguiente, formulo moción para que se vote lo solicitado por el señor Senador Ortiz.

SEÑOR AGUIRRE.- Ante la precisión de carácter constitucional que ha realizado el señor Senador Batlle --que, en cierto sentido, es pertinente en lo que refiere a la inclusión de los presupuestos de los Entes Autónomos en el Presupuesto General de Gastos, y no en las leyes modificativas que, desde el punto de vista técnico, suelen llamarse equivocadamente Rendición de Cuentas, porque eso es otra cosa-- quiero hacer ver que en el artículo 200 de la Constitución, que enuncia las competencias del Tribunal de Cuentas, en su literal "c" se dice que éste deberá dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza; y en literal "d" se expresa que el Tribunal de Cuentas debe presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas establecida en el inciso anterior.

Esto quiere decir que todo Ente Autónomos debe presentar anualmente una redición de cuentas al Tribunal de Cuentas, que

éste debe examinar y pronunciarse, elaborar una memoria y remitirla a la Asamblea General, cosa que tampoco se ha hecho. Aparte de que se remitan los presupuestos, ya que el año pasado, por razones que no comprometen la responsabilidad del Poder Ejecutivo --porque era una situación que se arrastraba desde el régimen de facto-- no se cumplió ese trámite, es conveniente que se presenten los presupuestos como lo reclamaba el señor Senador Ortiz. Los Entes Autónomos debieron presentar --al igual que el Poder Ejecutivo al Parlamento-- al Tribunal de Cuentas su Rendición de Cuentas, y ésta, con el informe de aquél, debe venir a la Asamblea General.

SEÑOR FLORES SILVA.- No tengo claro qué es lo que se debe votar, porque por un lado el señor Senador solicita, lógicamente contar con todos los medios para analizar la situación y los presupuestos de los Entes Autónomos, y, por otro, el Poder Ejecutivo a través del señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto expresa que se van a remitir a breve plazo. Interrogado sobre lo que considera "breve", dice que será a lo largo de esta semana o algún día más. Por consiguiente, estamos en presencia de una solicitud, y una respuesta, a mi juicio, satisfactoria. Por lo tanto, lo que debemos hacer es esperar a que lleguen los antecedentes. Vamos a tener el gusto de que el contador Davrieux concurra muy asiduamente a esta Comisión. Lo hará como responsable político, y cuando vuelva el señor Ministro y el Subsecretario de su viaje, vamos a poder conversar con ellos sobre estas cosas.

SEÑOR ORTIZ.- Está resuelto, señor Senador; pero como en las actas de la Comisión solamente constan los temas sobre los cuales recae votación, al no haberse aprobado esto, no figura en la misma, y a mí me interesa que aparezca la preocupación de la Comisión en el sentido de contar con todos los elementos necesarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción del señor Senador Ortiz.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa UNANIMIDAD.

SEÑOR DAVRIEUX.- En esta instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución, y dentro de los plazos correspondientes, se ha presentado la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal y se han proyectado las modificaciones que se han entendido indispensables en sueldos, gastos e inversiones. El resultado de la Ejecución Presupuestal muestra que, en términos de competencia, o sea, de gastos devengados --no de gastos pagados ni ingresos efectivamente percibidos el déficit del año 1985 ascendió a nuevos pesos 25.002:000.000.

hrm.4

25 x

En cambio, en la medida en que se toman gastos pagados efectivamente --y el país tiene un proceso inflacionario importante en el año 1985 que llegó al 83%-- el corrimiento en el pago de las partidas y en las recaudaciones hace que el déficit global de caja sea bastante inferior y que ascendió a N$14.630:000.000, que en una medida habitual en términos comparativos anuales, proporciona una relación algo inferior al 3% respecto al producto bruto interno, del orden del 2,9%.

Uno de los repartidos efectuados, el que se refiere al informe económico financiero, proporciona toda una especificación de cómo se pasa de ese resultado de ejecución presupuestal en términos devengados a términos de caja debido a la traslación del pago de algunos gastos, el pago mes vencido de los sueldos, etcétera.

Este resultado muestra un decrecimiento, en términos del déficit de caja, a poco más de la mitad del año 84, a pesar de que éste comenzó con un fuerte déficit.

[illegible]sultado obtenido se debe, en parte, a la aprobación de algunos impuestos en la ley de modificaciones presupuestales correspondiente a la Rendición de Cuentas de 1984 y a la contención del gasto general realizado en ese año.

Junto con la Rendición de Cuentas se ha presentado un articulado que, en principio, es más extenso que lo que hubiéramos deseado, que contiene modificaciones en algunas partidas de sueldos e inversiones y sobre todo un conjunto de artículos en la parte introductoria, en los primeros 50 básicamente, que se refieren al ordenamiento del personal.

Estas normas, que comprenden, más o menos, hasta los artículos 50 ó 57, lo que hacen es cumplir con una obligación establecida en la propia Ley del Presupuesto Nacional Nº 15.809, donde se cometió a la Oficina del Servicio Civil, prever un sistema de clasificación de cargos como etapa previa para un régimen de equiparación de sueldos en la administración pública.

hrm.5

Se establecen disposiciones en número limitado, no mucho más de 5 ó 6 artículos por Ministerio, en general de poca entidad, salvo en el Ministerio de Salud Pública, donde se preven partidas de sueldos y de gastos.

Luego aparece un conjunto de artículos necesarios debido, por un lado, al restablecimiento institucional del Banco de Previsión Social. Se trata de 25 artículos relacionados con toda la normativa presupuestal de ese banco.

Además, trece artículos relacionados con las partidas necesarias para viabilizar el funcionamiento del Ministerio de Turismo.

Por otra parte, en los organismos del 220, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Cor[illegible] Electoral y Contencioso Administrativo, el Poder Ejecutivo ha recogido las propuestas de dichos organismos.

Algo similar ocurre con ANEP, donde se recogieron las iniciativas del organismo.

En el caso de la Universidad, señor Presidente, se preven partidas globales en donde se recogen los planteos considerados imprescindibles, en nota recibida de la Universidad de fecha 30 de junio, no así en el planteo original de ese organismo de una fecha cercana al 20 de junio.

Posteriormente, la Universidad elevó una nota separada estableciendo cuáles eran las necesidades imprescindibles y que han sido contempladas en un artículo establecido en las "Disposiciones Varias" incorporadas al final, de acuerdo con el ritmo de llegada de los últimos datos, que se produjeron entre el 29 y 30 de junio aproximadamente.

Las modificaciones más importantes en cuanto a porcentaje de variación, se refieren a inversiones directas de los organismos o a transferencias de este tipo. Estas inversiones son particularmente importantes y no figuran en el articulado sino en el anexo. Las más destacadas están referidas al Ministerio de Salud Pública, donde además de incluir partidas para la continuación --en realidad, iniciación, porque todavía no ha comenzado la construcción del Centro de Quemados-- se incluyen otras para la remodelación del Pereira Rossell y también para comenzar la construcción de un Hospital en la propia ciudad de Canelones. Además están las partidas ya votadas en el Presupuesto para el Ministerio de Salud Pública.

Se establecen como cosa novedosa frente al Presupuesto, de acuerdo con las conversaciones que mantuvimos con los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia, partidas para comenzar a culminar en este período de gobierno el Palacio de Justicia ubicado en la Plaza Independencia.

Asimismo, se fija una partida adicional para ANEP financiada con recursos de Rentas Generales para el acondicionamiento edilicio en primaria y secundaria y partidas de transferencias, básicamente a las Intendencias, destinadas a vialidad y obras municipales, parte con financiamiento de Rentas Generales y parte por un préstamo concedido hace tres años por el BID que continuaría su ejecución en 1987.

Se agrega, también como cosa novedosa, que modifica lo planteado en el Presupuesto, una partida destinada al Instituto de Colonización para fomentar los campos de recría para la actividad lechera y la recomposición de predios en las zonas de minifundio del sur del país, digamos Canelones, sur de Florida y suroeste de Lavalleja.

En lo que tiene que ver con gastos de funcionamiento no se preven partidas adicionales ya que el presupuesto fue aprobado hace unos tres meses y la inclusión de éstas recién ocurrió en el mes de mayo. Además, no se han notado carencias importantes. En caso de que ello fuera necesario, por el mecanismo de refuerzo de rubros es posible lograr este objetivo. Sólo se incluyen partidas en aquellos rubros en donde no existía ninguna de ellas. Pero donde se incluyó un monto más significativo fue en dos partidas destinadas a la salud, es decir, en el Hospital Policial, en donde comenzaría el funcionamiento de uno de los pisos, y en el

jes.1

Ministerio de Salud Pública, en materia de gastos corrientes.

En la parte de sueldos, como lo expresara el señor Ministro de Economía y Finanzas, no hay grandes modificaciones. En la administración central sólo hay modificaciones de sueldos que puedan computarse, salvo pequeñas partidas de horas extras, en general de menos del 1%. Tenemos modificaciones sólo en los Ministerios de Defensa Nacional, Interior y Salud Pública. Fuera de ellos, efectivamente, hay partidas para sueldos en todos los organismos del 220, como ser Suprema Corte de Justicia, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Contencioso Administrativo y una partida en ANEP para complementar un incremento de salario a partir del 1º de enero de 1986 y para uno adicional en enero de 1987.

El mecanismo establecido para los aumentos ha sido diferente según los casos. En lo que se refiere a los Ministerios de Defensa e Interior hay dos mecanismos. Uno, que no es sólo para el Ministerio de Defensa Nacional, sino para todos los funcionarios a quienes se les calculan retribuciones con porcentajes sobre sueldos básicos, y que es la incorporación de la mitad del aumento que se concedió en abril de 1985, que era de N$ 1.200 por seis horas o N$ 1.600 por ocho horas que se incorporan al sueldo básico.

En cosecuencia, los funcionarios que tienen dedicación total, en lugar de tener, como en el presente, el equivalente a N$ 1.600 de abril del año 1985, pasarían a tener N$ 1.920, puesto que poseen un 60% en lugar de tener un 33% sobre el básico. Lo mismo ocurre con todos aquellos que tienen compensación por tareas riesgosas, nocturnas, horas extras que compensen en más del 100%. En ese último caso, también se aplica.

En lo que se refiere al Ministerio de Defensa Nacional y al de Interior, se incorporan esos equivalentes en el básico es decir, el equivalente a N$ 600 de abril de 1985; se les retira del sueldo el equivalente a N$ 800 del año 1985 pero, como es en el básico, entran en el coeficiente multiplicador con lo que hace a las escalas superiores teniendo el efecto de subir en un orden del 11%. En los cargos inferiores del escalafón se modifican los coeficientes para atender la situación principalmente de los soldados de primera, de segunda --que son pocos-- agentes de segunda, cabos y sargentos que de esa manera tienen un incremento del orden del 18%. Con este incremento del 18%, las retribuciones más bajas

de la policía, se sitúan bastante por debajo o en niveles similares a las retribuciones bajas en el escalafón de personal y también por debajo de las que existen en el Poder Judicial, para cargos no calificados.

El Ministerio de Salud Pública ha tenido iniciativa en cuanto a la distribución de su partida, y ha optado por asignar o proponer en este proyecto de ley de modificación presupuestal, el establecimiento de algunas compensaciones o la extensión de las mismas que fueron votadas para algún personal del interior de la República a funcionarios que cumplan tareas similares en Montevideo y, en algún caso, ha reservado una partida global porque se trata de un Ministerio que tiene algunos niveles de ingreso inferior a otros.

Con respecto a los organismos del 220 debo informar que hemos conversado con los funcionarios del Poder Ejecutivo y con señores Ministros que presiden estos organismos. En el caso del Poder Judicial se propone un incremento global pero distribuido entre retribuciones a funcionarios técnicos no magistrados, de form de reestablecer la relación entre los sueldos de estos funcionarios com los magistrados. Se habían creado algunos inconvenientes de funcionamiento por el distanciamiento entre sueldos, tal como se ha conversado anteriormente, en ocasión de tratarse el Presupuesto.

Hay una partida también del 11% que será distribuida por el propio organismo entre los funcionarios no magistrados y no técnicos, de acuerdo con una decisión adoptada por el mismo.

Igual criterio se ha aplicado, estableciendo partidas globales, en los casos de la Corte Electoral y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal de Cuentas obtuvo ya una solución diferente en el Presupuesto. Entonces, la solución es distinta en el momento actual.

Básicamente, esto es lo que tengo que expresar sobre el Mensaje y proyecto de ley de Modificaciones Presupuestales.

De alguna manera tenemos que presentar excusas en el sentido de que la presentación no es demasiado ajustada, porque los últimos 30 ó 40 artículos propuestos, dentro de Disposiciones Varias, en realidad, deberían estar incluidos en los diferentes capítulos. Esto ha sucedido porque los diferentes organismos, al igual que los del 220, incluyendo

jes.3

25x

ANEP, Universidad de la República y también la decisión del alcance de determinadas modificaciones fue tomada hacia el final del plazo de presentación. Posiblemente, esta sea una tarea que tendrá que realizar la Secretaría de la Cámara, incluyéndolos en los correspondientes capítulos.

Estoy a disposición de los señores Senadores a los efectos de aclarar, en lo que esté a mi alcance, las dudas que se presenten.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores están de acuerdo podríamos pasar a considerar el Capítulo II - Normas sobre funcionarios y Retribuciones (Redistribución de Funcionarios).

El Capítulo I se refiere a las disposiciones generales y no sé si sería pertinente considerarlo en este momento.

SEÑOR DAVRIEUX.- En el artículo 1º se plantea la aprobación que, naturalmente, depende de la decisión que se tome en cuanto a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. La única novedad que aparece en este artículo está relacionada con un pedido o consulta que había hecho el señor Senador Ortiz al tratar la Rendición de Cuentas del año 1984.

En aquella ocasión no participé de esa discusión pero tuve oportunidad de leer las actas y entiendo que el señor Senador tenía razón.

Había una práctica corriente en la Contaduría General de la Nación, en cuanto proponer financiar los saldos no financiados con una emisión de una deuda al 3% a 30 años. Nunca se emitía porque de hecho, estos déficit luego se pagaban con los mecanismos legales autorizados, o sea, con emisión de títulos, normalmente en moneda extranjera, letras de tesorería o bonos del tesoro, en moneda nacional, y con el crédito que está autorizado el Gobierno a hacer uso en el Banco Central.

En esta ocasión entendimos que era mucho más sincero y real votar algo específicamente, o proponer algo de acuerdo con la realidad y no con una ficción, como era la emisión de títulos que nunca se emitían, en condiciones imposibles de colocar y establecer, concretamente, que este déficit se va a financiar por los mecanismos legales autorizados. Es decir, por la colocación de papeles en el público, con el crédito del Banco Central, etcétera.

jes.4

Esta es la novedad que tiene el artículo 1º.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa en consideración el artículo 1º.

SEÑOR ORTIZ.- Además de la circunstancia que anota el señor Director, pienso que este artículo, por más que esté en primer lugar, debería ser el último. Lo aprobaremos de acuerdo con las resultancias del estudio del proyecto.

Insisto que no tiene mucho sentido aprobarlo en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa está de acuerdo.

SEÑOR PEREYRA.- Pienso que el criterio fijado por la Mesa es el adecuado por cuanto no tiene sentido dar la aprobación a lo que aún no hemos estudiado; por lo tanto, correspondería comenzar por la consideración del artículo 4º.

SEÑOR DAVRIEUX.- Con relación a lo planteado por los señores Senadores Ortiz y Pereyra, digo que este artículo puede tratarse en cualquier momento porque, prácticamente, en este articulado hay dos leyes. Una es el artículo 1º y, la otra, son los demás.

El artículo 1º se refiere a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal y todos los demás no tienen relación con el 1º, en el sentido de que los siguientes son modificaciones para el futuro. Es decir que los artículos siguientes, se aprueben o no, no modifican en nada el contenido de este artículo. Por lo tanto, no es necesario votarlo en este momento. Por supuesto que para votar el artículo 1º es necesario analizar la Rendición de Cuentas.

SEÑOR AGUIRRE.- Si el criterio que prevalece en la Comisión es el expuesto por los señores Senadores Ortiz y Pereyra, lo que iba a expresar está demás, porque me iba a referir al artículo 1º. Por lo tanto, me avengo al criterio adoptado por la Comisión.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Pienso que es práctico ir determinando algunos criterios generales para el trabajo que vamos a emprender.

En lo que a mi respecta, encaro esta etapa inicial con un sentido informativo.

jes.5

25x

Es decir, nosotros escuchamos las exposiciones de carácter general en las que los representantes del Poder Ejecutivo fijan los criterios fundamentales que han determinado el conjunto de los elementos que someten a nuestra consideración. En ese sentido, hemos escuchando las exposiciones efectuadas en el día de hoy y estaremos atentos a las que los señores representantes del Poder Ejecutivo estimen necesario desarrollar.

A los efectos de auscultar el criterio con el que la Comisión se propone manejarse, deseo señalar que la Constitución que --por lo menos en esta materia-- padece el país y que recortó de modo considerable la capacidad de examen de temas fundamentales por parte del Parlamento, determina la imposibilidad de analizar puntillosa y cabalmente cada una de las disposiciones aquí contenidas. Nosotros no tenemos tiempo de realizar el estudio pormenorizado de 380 artículos, muchos de los cuales incluyen problemas que necesitan un examen cuidadoso. Por esa razón, pienso que si repetimos lo que ocurrió durante el Presupuesto, oportunidad en que nos abocamos, artículo por artículo, a analizar los puntos y comas de cada uno de ellos y el contenido pormenorizado de cuanta cosa dice o intenta decir, al finalizar el plazo vamos a quedar en la mitad del estudio del proyecto, dejando sin considerar capítulos enteros, algunos de los cuales son fundamentales. En consecuencia, de esa manera estaremos tergiversando el alcance sustancial del sistema bicameral que --se esté de acuerdo con él o no-- está en vigor.

Me pregunto si, en estas condiciones, iremos desde ahora al examen artículo por artículo, teniendo en cuenta que los miembros de la Comisión recién comienzan la etapa de procurar información y que ella aún no ha podido, como consecuencia de la vastedad del tema, recibir los datos correspondientes a todas las referencias que aquí se incluyen, aunque me han informado que esto será distribuido pasado mañana.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está muy bien informado.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Comprendo que, como se trata de un trabajo muy vasto, se están realizando muchos esfuerzos en la materia, pero el hecho real es que en este momento tenemos que considerar un artículo que se refiere al literal j) de otro artículo de determinada ley, que no tenemos a la vista. Lo mismo vale para el artículo 3º, que se refiere a una ley de seis o siete artículos que tampoco tenemos en nuestro poder. En resumen, consulto a la Comisión sobre el

jes.6

modo de trabajar que se aplicará. ¿Queremos desmenuzar artículo por artículo y quedarnos en la mitad del proyecto o, por el contrario, tener una visión más generalizada que abarque el conjunto del proyecto de Rendición de Cuentas?

Declaro que, en lo que me es personal, opto por esta última posibilidad y, en ese sentido, preferiría encarar los temas, si no es por Capítulos, por lo menos por Títulos, de modo de poder estudiar las apreciaciones de fondo y los aspectos sustanciales de su contenido y no perdernos en un examen que quizá nos haga llevar a la perfección los sesenta primeros artículos y dejar sin examinar los trescientos veinte restantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa debe aclarar, con respecto a la referencia legal que figura en el artículo 4º --y, en general, a todo lo atinente a este Capítulo-- que está a disposición de los señores Senadores.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Agregaría, señor Presidente, que ello sin perjuicio de que, obviamente, bastará que un solo señor Senador solicite la consideración por separado de un artículo, para que así se proceda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por supuesto, señor Senador, porque de lo contrario tendríamos que volver luego a considerar los artículos uno por uno, con lo cual duplicaríamos el trabajo. Obviamente, si aprobamo el Título, los artículos en él incluidos quedarán aprobados. Cualquier señor Senador que deseé formular observaciones, las hará presentes en el momento en que se trate el Título respectivo. ¿Es así, señor Senador?

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Sí, señor Presidente en el caso del Capítulo II que es extenso y tiene varios Títulos. Pero en el caso del Capítulo IV, creo que debería tratarse por Ministerios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada por el señor Senador Rodríguez Camusso.

(Se vota)

-9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se entra a considerar, con carácter general, el Capítulo II: "Normas sobre funcionarios y retribuciones".

Tiene la palabra el señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, doctor Correa Fleitas.

SEÑOR CORREA.- Señor Presidente: en lo que tiene que ver con las normas sobre redistribución de funcionarios corresponde explicar a los señores Senadores el alcance de este proyecto.

jes.7

En primer lugar, debemos aclarar que la facultad de redistribuir funcionarios fue establecida en la Ley de creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Nº 15.757, de 15 de julio de 1985. En el literal j) del artículo 4º de dicha ley se estableció la competencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil de redistribuir funcionarios públicos por el plazo de un año. Pero una vez instalada dicha Oficina nos encontramos con el problema de no poder redistribuir funcionarios por no contar con el mecanismo adecuado para hacerlo. Dicho de otra manera, en la ley se estableció la competencia, atribución o cometido de proceder a la redistribución, pero no se dijo de qué forma ello se debía hacer, porque supone diversos problemas de orden presupuestal como, por ejemplo, la transferencia de los créditos de una Unidad Ejecutora a la otra o de un Inciso al otro; la forma en que se hace la redistribución del funcionario --por ejemplo, un funcionario que ocupa un nivel Ab-12, Administrativo, en un organismo determinado-- al organismo de destino no fue establecido. Si, por ejemplo, el funcionario está en el Ministerio de Economía y Finanzas y es transferido al de Salud Pública, se plantea el problema acerca de cómo se realiza esa redistribución sin que ello suponga lesionar la carrera administrativa de los funcionarios que están en este último Ministerio.

A raíz de eso y de una serie de observaciones que se formularon en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda de la Cámara de Representantes, en oportunidad de tratarse el Presupuesto Nacional --donde la Oficina del Servicio Civil propuso, en el Mensaje complementario, una serie de normas sobre redistribución-- nosotros reelaboramos en forma paciente estas disposiciones que sólo abarcan a la Administración Central, o sea, los Incisos 02 al 13 del Presupuesto Nacional.

En segundo lugar, estas disposiciones permiten que los demás organismos del Estado puedan incorporarse, eventualmente, al sistema de redistribución de funcionarios. Esto significa que si un Ente Autónomo necesita personal, o quiere redistribuirlo porque lo tiene en exceso, podrá utilizar esta disposición. Pero ello se establece como facultad de los Entes Autónomos y de los demás organismos del Estado.

El objetivo básico, entonces, es poder efectuar la redistribución. En este momento, por ejemplo, tenemos problemas con los funcionarios de AFE que han sido propuestos a la

Oficina Nacional del Servicio Civil para su redistribución. El número es escaso, alrededor de doscientos, aproximadamente, pero tuvimos que buscar una solución transitoria en el sentido de pasarlos en comisión hasta que se aprobara una ley estableciendo el mecanismo definitivo para la incorporación de funcionarios a los lugares de destino.

Ese sistema fue utilizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil entre 1969 y 1977, y lo aplicó en forma adecuada respetando el derecho de la carrera administrativa. En ese momento se hicieron alrededor de 5.000 redistribuciones de funcionarios públicos y además se logró algo muy importante, que está propuesto en este Capítulo, que es lo relacionado con el personal subutilizado en los distintos organismos del Estado. Como es sabido, en diversos organismos hay muchos funcionarios que han obtenido título profesional y el organismo no tiene interés en los servicios de esos funcionarios en sus respectivas profesiones. Sin embargo, esos funcionarios podrían ser más útiles en otras oficinas: por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública necesita médicos, otros organismos requieren del concurso de arquitectos, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha solicitado ingenieros agrónomos, etcétera.

Mediante el mecanismo que se prevé en el proyecto sometido a consideración de la Comisión, los funcionarios pueden presentar su aspiración y la Oficina Nacional del Servicio Civil puede redistribuirlos a aquellos organismos que necesitan este tipo de personal.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Deseo saber si en este tema se tuvo en cuenta el aspecto voluntario de ser redistribuido. De acuerdo con las últimas manifestaciones del señor Director, aparentemente esto sería, fundamentalmente, para aquellos funcionarios que poseen título habilitante. Sin embargo, siempre he considerado que lo primero que hay que hacer antes de redistribuir es preguntar a los funcionarios si desean trasladarse a otro organismo de la Administración, porque quien va por su propia voluntad, lo hará con mejor predisposición. Por consiguiente, deseo saber si se prevé, por ejemplo, un llamado para que establezcan si desean cambiar de oficina.

Reitero la importancia de tener en cuenta el aspecto voluntario, ya que a lo mejor se pueden encontrar situaciones de vocación, razones de vecindad u otras muchas circunstancias que pueden motivar a un funcionario a querer salir del

25×

organismo en que está prestando funciones. De pronto, las situaciones de necesidad o de exceso que actualmente se plantean en determinados organismos se puedan resolver sin la declaración de excedentario, que siempre va a ser un semillero de conflictos. Todo aquel que ha actuado en la Administración Pública sabe que estas situaciones crean problemas. Por más fundada que sea la resolución del jerarca, provocar el cambio de un funcionario de un organismo a otro plantea conflictos. La gente toma su trabajo en la oficina pública como su segunda casa, sobre todo cuando ha estado muchos años en la oficina.

Por lo tanto, sugiero que se incorpore alguna modificación en el texto o algún artículo que establezca un plazo al cual se puedan acoger los funcionarios que deseen salir de la oficina de origen, inclusive indicando en qué lugar les gustaría culminar su carrera funcional. Por supuesto, muchos querrán venir al Palacio Legislativo; pero también pueden ocurrir situaciones inversas. Por ejemplo, con el señor Presidente conocemos el caso de un compañero de trabajo que es ingeniero agrónomo y que estaba cumpliendo funciones como Oficial de Sala. Ahora está trabajando en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, gracias a las gestiones que realizó el señor Presidente. Era una persona que, en este Palacio Legislativo estaba subutilizada: había elaborado una tesis sobre enfermedad de la papa y es de esperar que la pueda aplicar en su nueva oficina.

Por consiguiente, sugiero a la Oficina Nacional del Servicio Civil que piense en alguna fórmula para tener presente el acto de voluntad de los funcionarios, es decir, que ellos mismos manifiesten si desean cambiar de oficina y a qué lugar prefieren ir, ya que la declaración de excedentariedad va a ser un problema grande en las oficinas.

SEÑOR CORREA.- Por supuesto que tomo con mucho respeto la opinión del señor Senador Lacalle Herrera sobre este problema, pero creo que tiene algunos inconvenientes que es necesario señalar en el seno de esta Comisión.

En primer lugar, se puede plantear un problema con el principio constitucional de que el funcionario está para la función y no la función para el funcionario. Asimismo, se puede plantear un grave problema en aquellos organismos que tienen menores retribuciones, ya que pueden sufrir una verdadera emigración hacia otras reparticiones del Estado que tengan mejores compensaciones.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una aclaración?

Deseo señalar que el acto de voluntad del funcionario no opera el traslado; simplemente se inscribe en una nómina para que los jerarcas digan si están de acuerdo o no. El sentido es preguntar antes de declarar la excedentariedad.

SEÑOR CORREA.- Con esa aclaración no habría inconveniente.

Esto era, en líneas generales, lo que deseaba informar a los miembros de la Comisión con respecto al tema de la redistribución de funcionarios establecido en este Capítulo II. Naturalmente que en todo el articulado se contemplan diversas soluciones prácticas que hemos aprendido de la experiencia en la aplicación del sistema y que tratan de contemplar los problemas que se plantean con la redistribución de los funcionacios públicos.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Estoy de acuerdo con el planteamiento formulado por el señor Senador Lacalle Herrera. A nuestro juicio, no se pueden dejar de lado ciertos derechos elementales de los funcionarios. Existe una experiencia muy inmediata, muy delicada y, diría, muy dolorosa para la vida administrativa del país, que son los traslados de los funcionarios de AFE. Han sacado más de doscientos empleados de ese organismo.

A mi juicio, es elemental que el funcionario de AFE no tiene la culpa de que el ente sea deficitario. Presta allí sus servicios como otros lo hacen en otras reparticiones del Estado y un día se encuentra que, debido a que su oficina es deficitaria, es sacado del ámbito natural en que ha desarrollado su labor.

Sin duda, a lo largo de los años ha aprendido algo de la oficina en que trabaja; sin embargo, es alejado del hábitat donde desarrolla su actividad y trasladado a otra oficina donde normalmente --la experiencia así lo indica-- es recibido de muy mal tono porque viene a incrustarse en el escalafón y a quitar el derecho de ascenso de otros funcionarios.

Antes de que logre un entorno humano --ni siquiera me refiero al funcional-- eficiente, han pasado años. Entiendo que el Estado no puede hacer eso porque causa un perjuicio indirecto, inmediato e injusto al funcionario. Ahora, si como señalaba el señor Senador Lacalle Herrera, hay voluntad del funcionario, bueno, la situación cambia algo. Inclusive se le puede ofrecer al funcionario una compensación por esos perjuicios materiales e inmateriales que se le causan.

rv.4

25x

Pero este tipo de capítulo, tan frío en el que los funcionarios --no creo que ese haya sido el criterio de la oficina, pero parece surgir de los términos expresados-- son piezas de ejedrez que se mueven de un lado para el otro no parece haber sido manejado con los criterios más adecuados. Comprendo a qué responde esto: al hecho repetido y conocido de que hay oficinas con superávit de funcionarios y otras en las que son escasos. A primera vista la lógica indica, compensar una cosa con la otra. Pero atrás de esta legítima expresión hay seres de carne y hueso, funcionarios públicos, que tienen derecho. No puedo tener cabida un sistema en que el funcionario no tiene otra salida que obedecer, en el que los jerarcas de los incisos decretan los traslados. Yo no he sido funcionario público, pero muchos otros señores Senadores lo han sido en otra época, y ellos saben lo que significa que un jerarca --a veces por las razones más deleznables-- señale quién va a ser trasladado. ¿Que derecho tiene el funcionario a defenderse? Ninguno. Eventualmente podría recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Pero si no hay una clara des iación de poder el jerarca esgrimirá que trasladó al funcion rio dispensable. ¿A eso se va a reducir la carrera administrativa?

Además, señor Presidente, presumiblemente condenamos a los trasladados a no ascender, porque es difícil que lo haga quien se tiene que incrustar en un escalafón que le es totalmente ajeno.

Por consiguiente, creemos sinceramente que este tipo de soluciones genéricas, que deja todo en manos de una oficina --por más que esté integrada por directores de dignísima responsabilidad para nosotros y que sabemos no van a usar su poder con mala intención-- no es el más adecuado, entraña peligros y roza algunos aspectos de lo que el país fue creando, en muchos años sobre los derechos de los funcionarios públicos. Ahora estamos un poco en "corsi y ricorsi", en que los funcionarios tienen un estatuto demasiado amplio y que eso provoca problemas en la administración. Creo que no es así; que la administración debe encargarse de usar bien a sus funcionarios, pero no subordinando sus derechos a los criterios que circunstancialmente inspiren a una administración.

Estimo pues que este capítulo debe ser analizado muy detenidamente. En el inciso j) de la Ley de Creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil se determina el proceder a un año, y yo que lo voté con reservas, teniendo en cuenta que era para arreglar una circunstancia muy eventual

de la administración, veo que ahora se transforma en un código permanente. Por esta disposición un funcionario hace la mitad de su carrera en una oficina y un día lo cambian de lugar --y en esto hago míos los argumentos que acaba de esgrimir el señor Senador Lacalle-- atentando, creo, con los derechos que según la Constitución tienen los funcionarios, o sea el de culminar su carrera. Es decir el derecho de ejercerla dentro de las normas de continuidad que respeten la dignidad del funcionario. No es meramente una expresión genérica sino que es algo concreto. Todos sabemos que contra los funcionarios no se pueden cometer determinados abusos. Creo que aquí se pone en manos de la administración una potestad muy grande que roza aspectos constitucionales y que no es conveniente ni justa para con el funcionariado público.

Por lo tanto, señor Presidente, solicito que los artículos pertinentes se desglosen para un posterior análisis. Señalo, además, que con esto no pretendo interferir en la labor de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- El primer artículo de este título, que es el cuarto, hace referencia a la disposición de la ley Nº 15.757, aludida por el señor Senador García Costa, de modo que, para ilustrar a los señores Senadores, se va a dar lectura al literal j) del artículo 4º.

Léase.

(Se lee:)

"j) Redistribuir, entre otras reparticiones públicas, en acuerdo con las mismas, los funcionarios que le fueren propuestos para ese objeto, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

El funcionario redistribuido mantendrá todos los derechos que, con arreglo a su carrera administrativa, tenía en la oficina de origen.

Lo dispuesto en el inciso primero, tendrá vigencia durante el plazo de un año contando desde la instalación de la Oficina Nacional del Servicio Civil".

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Señor Presidente: este conjunto

de disposiciones evidentemente enfrentan uno de los sectores que acumulan mayor dificultad en la Administración, para que puedan ser adecuadamente resueltos. Más allá de que incidentalmente cada uno de nosotros ocupe una posición propicia a la orientación del Gobierno u opuesta a ella, en los hechos, y con carácter de permanencia, como Legislador siento que tenemos que afrontar determinadas responsabilidades.

A la Oficina Nacional del Servicio Civil se le ha cometido, por ley, la responsabilidad de conducir a una mayor eficiencia de la Administración. Y somos todos conscientes, en el país, de que esa mayor eficiencia, no como su requisito pero sí como uno de los indispensables, exige modos de redistribución de funcionarios.

Hay algunas situaciones que han alcanzado una dimensión y una notoriedad que sensatamente no pueden ser puestas en tela de juicio; sin embargo, esto conlleva dificultades evidentes que aquí han sido planteadas en términos que en general compartimos y que no nos proponemos reiterar, porque es fatal, inevitable una dosis importante de subjetividad en la selección de los funcionarios que sean distribuidos. Es visible que en el conjunto de este articulado existe una preocupación por respetar la carrera del funcionario, sus niveles de retribución como así mismo no afectarlo desde el punto de vista de la radicación en una u otra localidad o en una u otra zona de una ciudad.

Pero es claro, también, que más allá de determinaciones que tenga fundamento efectivo en cuanto a que hay --todos lo sabemos-- sectores de la Administración superpoblados y otros que carecen, inclusive en material humano, hasta de lo más indispensable, no quita esa subjetividad en la selección de los funcionarios que han de ser señalados para ser trasladados.

En la medida que el Parlamento nos deja un tiempo disponible, permanentemente recorro localidades del interior del país. A todos los lugares que voy, procuro establecer contacto con los hospitales, policlínicas y centros de salud, e invariablemente recojo la angustia, que advierto absolutamente fundada, por la falta de personal en todos los niveles.

Hay hospitales en importantes ciudades del interior del país que se están manejando, salvo el Director y algún funcionario más, con técnicos honorarios y que tienen carencias inconcebibles en materia de personal administrativo y de ser-

vicio. Nadie ignora que en otros sectores de la Administración, no se cuenta a veces con elementos concretos con qué responder respecto a las funciones que deben desempeñarse.

Por otra parte, hay una situación que desde nuestro punto de vista es absolutamente ostensible. La dictadura, entre tantas herencias negativas que nos dejó en todos los niveles, dada su falta de respeto por el orden institucional y por los derechos humanos, incluye el deporte, así como un sector de la Administración atrozmente sobredimensionado, en términos que afecta directamente la economía de todo el resto del país.

¿Quién cree en el Uruguay que cada uno de los funcionarios que actualmente revista en el Ministerio de Defensa Nacional, es necesario? ¿Quién cree que el número de unidades que allí se tiene y lo que esto le cuesta a la República, presta un servicio real, indispensable, a un país tan pobre y que carece de elementos tan fundamentales en otros sectores?

Me pregunto si con una preparación adecuada, naturalmente, por ejemplo mucha gente que está actualmente prestando funciones en el Ministerio de Defensa Nacional fuera trasladada para reforzar los cuadros policiales, en muchos aspectos de la vida del país esto no resultaría positivo.

Cuando queremos reducir esa cosa monstruosa que es el Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en relación a los demás, se nos argumenta que no se puede destituir personal.

Por supuesto que no se puede ni se debe destituir a nadie nosotros no hemos sostenido nunca lo contrario, salvo por las vías que la Constitución prevé.

Pero hay casos en que la redistribución, evidentemente, ayudaría a que la Oficina Nacional del Servicio Civil cumpliera con uno de los objetivos centrales para los que fue crea-

da, que es atender, ayudar a la mayor eficiencia de la Administración.

Creo que, efectivamente, este articulado que se ordena bajo el título "Redistribución de funcionarios" debe ser revisado. También observo que es demasiado mecánica la posibilidad que se brinda, aunque en lo esencial reposa sobre fundamentos que reconocen realidades nacionales.

Pienso si no sería posible establecer, estudiar fórmulas que permitieran la interposición de recursos por parte de los funcionarios, para que fueran sometidos a una decisión posterior, ajena, superior a aquella que inicialmente los selecciona para la redistribución.

Considero si no podríamos abundar en mayor medida en la exigencia de una fundamentación más pormenorizada de las causas por las cuales se selecciona a uno y no a otro funcionario para la redistribución, abonando con antecedentes, calificaciones, y elementos fácilmente objetivables que reduzcan al mínimo posible el grado de preferencia, de subjetividad que, inevitablemente, aun con la más buena fe del mundo, resposa en decisiones de esta naturaleza a cargo de jerarcas que, después de todo tienen bajo su jurisdicción funcionarios más eficientes y otros menos, pero tienen también algunos más amigos y otros que no lo son tanto.

Por esta razón, apoyo la proposición de que este articulado pueda ser rexaminado sobre la base del reconocimiento de que, en definitiva, reposa sobre elementos que globalmente, no creo podamos ni debamos desechar.

gcq.5

SEÑOR AGUIRRE.- ¿Me permite, señor Presidente?

Mi primera consideración refiere a hacer ver que, en verdad, este capítulo incluido dentro de la mal llamada ley de Rendición de Cuentas, en puridad, ley de modificación presupuestal, no tiene nada que ver con las disposiciones presupuestales.

Estas normas sobre redistribución de funcionarios no son otra cosa que una reglamentación o precisión de una disposición de carácter general y de vigencia temporaria, que se había incluido en la ley Nº 15.757; es decir, en el literal j) del artículo 4º de esta ley a la que ya se dio lectura por Secretaría.

Este problema que, reitero, no tiene nada que ver con la asignación de recursos, ni con los gastos e inversiones del Estado, debería ser objeto de una ley separada. Si así fuere, no estaríamos embarcados en este momento en una discusión y en una serie de consideraciones que se restan al tiempo útil de que dispone la Comisión en breve plazo constitucional de 45 días, para discutir y aprobar un articulado tan complejo como el que tenemos por delante. Pero como una vez más se ha incurrido en el vicio de incluir en una ley presupuestal disposiciones que refieren a otra materia, no tenemos otra alternativa que considerarla.

Desde este punto de vista, señor Presidente, comparto en cierta medida la objeción hecha por el señor Senador García Costa, pero en otro aspecto, no. Al mismo tiempo, la reflexión que quiero hacer a este respecto me lleva a poner el acento en el inconveniente que tiene el criterio adoptado por la Comisión, en función del temperamento mocionado por el señor Senador Rodríguez Camusso. Si nosotros vamos a considerar la objeción formulada por el señor Senador García Costa, inevitablemente tendremos que leer el articulado. De esta forma, observaremos que hay disposiciones que, en parte, recogen la observación efectuada en Sala y en parte no; que hay disposiciones que tienen un fundamento claro e innegable, que es contradictorio al expresado por el señor Senador García Costa, y que hay otras disposiciones que ponen en evidencia el fundamento de la objeción que el señor Senador ha expuesto.

Realmente me resulta muy difícil que se considere aquí, en general, un capítulo y que se diga si se está de acuerdo o no. Estimo que esa no es la forma normal de considerar un proyecto de ley, no ya en Sala, donde el reglamento dispone

25x

la discusión general y particular, sino en ninguna Comisión.

Desde este punto de vista quiero decir que el artículo 5º del proyecto de ley, establece un principio cuyo fundamento no se puede desconocer, y que estoy seguro que el señor Senador Ortiz va a compartir integralmente.

Aquí se dice que las necesidades de personal de la Administración Central serán cubiertas con funcionarios declarados excedentes por la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Luego viene una serie de precisiones en el articulado.

¿Alguien puede discutir la pertinencia de este principio? Que en una Administración Pública que tiene, sin ninguna duda, excedente de funcionarios, con una burocracia que ha crecido durante los gobiernos constitucionales y durante el régimen de facto, y sigue aumentando, ahora se pretenda establecer en una ley, al margen de que no debe ser presupuestal, que no se debe contratar o designar más funcionarios, haciendo más ostensible la burocracia del Estado, cuando en distintas oficinas públicas, los funcionarios exceden las necesidades racionales de la Administración, me parece que hace que este principio no se pueda discutir.

Hay que compatibilizar este principio, hacerlo congruente con los derechos de los funcionarios, con el derecho que establece el artículo 61 de la Constitución, a la permanencia en el cargo, así como también con el artículo 60 de la Constitución, correspondiente a la carrera Administrativa.

No creo que en general se pueda decir antes de leer su articulado, que se rechaza o no se considera. Leyéndolo, nos encontramos con que una de las preocupaciones legítimas de los señores Senadores Lacalle Herrera y García Costa, están contempladas parcialmente en el artículo 14, donde se expresa que si la redistribución implicara cambio de la localidad donde tiene su sede la repartición de origen del funcionario, previamente se necesitará su conformidad expresa. Estoy seguro que si esta disposición hubiera esta vigente, muchos de los funcionarios redistribuidos no hubieran sufrido las lesiones y la persecución de las que se ha dado conocimiento aquí en Sala y que, por otra parte, yo comparto.

En el artículo 22 de este articulado se establece un dere-

cho a opción del funcionario, o sea, precisamente lo que estaba reclamando el señor Senador Lacalle Herrera. Este derecho a opción tiene un plazo de acuerdo al literal "a" de este artículo, de sesenta días siguientes a la promulgación de esta ley, pero que puede extenderse en el tiempo o hacerse un régimen permanente.

Este derecho a opción comprende a muchísimos funcionarios, porque son todos aquellos que se encuentren prestando funciones en comisión en Entes Autónomos o Servicios Descentralizados y, al mismo tiempo, todos los que se encuentren cumpliendo labores en ese carácter en otro Ente Autónomo o Servicio Descentralizado o de la Administración Central, siempre que su oficina de origen dependa de uno de esos organismos. Son decenas de miles de funcionarios que, en estos momentos, se encuentran cumpliendo funciones en comisión en otros organismos de la Administración, sea centralizada o descentralizada, los que tendrían derecho a opción, como así también todos aquellos de la Administración Central que están cumpliendo funciones en comisión en los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

Estas consideraciones me llevan a la conclusión de que no es posible considerar en general los capítulos. Si no tenemos idea clara de lo que dice el articulado, nos arriesgamos a cometer gruesos errores de concepto.

Respeto la posición del señor Senador Rodríguez Camusso en el sentido de que si empezamos --como habría que hacerlo, porque desde ese punto de vista está lleno de errores-- a considerar el aspecto gramatical, de redacción, de artículo por artículo y de palabra por palabra, quizás no nos alcance el plazo de que disponemos constitucionalmente. Sin embargo pienso que no se pueden tomar decisiones en general, si no se tiene idea de lo que expresa el articulado.

SEÑOR PEREYRA.- Todas las observaciones realizadas revelan el gran interés de los señores Senadores; pero noto que se están refiriendo al presente y al futuro, como es obvio, cuando se estudia una ley; pero no debemos olvidar las situaciones creadas durante la dictadura.

En ese período en la Administración Pública sucedía todos los días lo que señalaba como ejemplo, por vía excepcional, el señor Senador García Costa: es decir, la persecución a un funcionario determinaba que se le llevara de un lado para otro.

D/109
mim.3

25 x

En este sentido, a mí se me han denunciado situaciones concretas y he procurado ver de qué forma se podía ayudar a ese funcionario a volver al lugar del que fue indebidamente sacado, y me encuentro, en algunos casos, con la voluntad del organismo que lo tiene; en otros, es necesario que el organismo donde prestaba servicios antiguamente, lo reclame mediante un expediente. Entonces, a través de un trámite burocrático que tiene cierta extensión, se resuelve la restitución o no del funcionario. Creo que debemos prestar atención a estas situaciones de hecho y no simplemente a lo que va a regir para la actual administración y las que vengan, porque debemos reparar aquellas que son de injusticia, operadas bajo la dictadura al procederse al traslado masivo de funcionarios. Cuando no habían dado mérito suficiente para la expulsión --como también era norma-- se les castigaba por esta vía de trasladarlos de un sitio a otro y allí han quedado, sin que se restablezca su antigua condición. En este pasaje de la deliberación en la que se están elaborando soluciones para el futuro, señalo que, por lo menos, debemos dejar planteado al señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, nuestra preocupación en ese sentido.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Con referencia a lo que expresaba el señor Senador Aguirre, en cuanto a la mecánica de trabajo, por las razones en las que abundé, yo propuse que todo este capítulo, que está bajo el nombre de redistribución de funcionarios, se aplazara o votara en forma negativa, porque es un todo orgánico. No tiene sentido abocarnos a la consideración de cada artículo. Me parece más lógico que siendo un todo orgánico, se proceda de aquella forma, puesto que se refiere a algo conceptual que se llama "Redistribución de funcionarios". ¿Tiene o no el Poder Ejecutivo facultad de extraer a los funcionarios de los lugares donde se encuentran, y de acuerdo a su criterio llevarlos a otro? Ese es un concepto con el que no estoy de acuerdo. Por consiguiente, no considero de utilidad examinar artículo por artículo. No tengo la menor duda de que si la contestación fuera afirmativa, en el sentido de que el Poder Ejecutivo debe tener tal facultad, deben haber muchos artículos perfectamente redactados, a los cuales, de compartir ese concepto, les prestaría mi voto. Lo que aquí está en discusión es un concepto genérico, titulado, --como pocas veces se hace en materia de leyes-- redistribución de funcionarios. Este contexto es el que no me parece adecuado, porque está mirado desde el ángulo de la Administración, pero no desde el del funcionario, que también debe ser contemplado por la Administración, que no es una máquina de producir actos administrativos, porque tiene funcionarios de carne y hueso involucrados en la misma. En lo que tiene que ver con las expresiones del señor Senador Pereyra, debo decir que tiene mucha razón --aunque no es necesario que yo lo manifieste-- porque contemplan una serie de situaciones. Hemos restituido a personas que fueron alejadas de sus cargos, pero no hemos reparado los traslados hechos con forzamiento de los derechos de los funcionarios, porque eso no fue previsto en ninguna ley. Sería de alto interés que se previera.

25x

Es muy ilustrativo lo que expresa el señor Senador Pereyra para poner de manifiesto lo que significa este capítulo. Para el señor Senador era y es --y tiene razón-- un agravio al funcionario. Acá lo determinamos por ley, pero los agravios son exactamente iguales, como en aquella época. Antes era "Manu militari" y ahora va a ser "Manu civili", es decir, el concepto sigue siendo el mismo.

SEÑOR CORREA.- Deseo aclarar que la Ley Nº 15.783 sobre redistribución de funcionarios prevé la situación de todos aquellos que fueron redistribuidos, que es de competencia original de la Comisión Especial. Quiere decir que de los 5.762 expedientes, un grupo importante --no tengo exactamente el número-- se refiere a funcionarios que fueron redistribuidos durante la dictadura y que han reclamado contra esa situación. Esa es competencia original de la Comisión Especial.

SEÑOR AGUIRRE.- Simplemente quiero expresar que comparto --no en todo, pero sí en cierta medida, según resulta de mis palabras anteriores-- el concepto del señor Senador García Costa en cuanto a los riesgos que conlleva el sistema de redistribución de funcionarios, que puede lesionar los derechos de los mismos.

Advierto respecto al problema de formar concepto, que me parece muy bien que se pueda tener claro la inconveniencia del sistema y rechazar o desglosar el capítulo "in totum", cosa que yo haría por la razón de que no debe figurar en una Ley Presupuestal y que debe ser considerado en otro contexto en un proyecto de ley separado.

En mi concepto, para adquirir esa convicción, hay que leer todo el articulado, porque muy bien pueden existir dentro de él, las garantías que se están reclamando; vale decir, que se establezca la facultad de la Administración de redistribuir funcionarios, condicionada al consentimiento de los mismos, en cuyo caso la redistribución no podría existir si éstos no la aceptaran.

Señalo que hace un año votamos la Ley de Creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Si bien esta facultad se estableció con carácter temporario, creo que nadie hizo la mínima objeción y que fue aprobada por unanimidad en las dos Cámaras. La ley estableció la facultad de redistribuir funcionarios sin limitaciones, especificaciones

y sin esta verdadera reglamentación, con la cual puede discreparse totalmente, y que se trata ahora de establecer en una ley que no corresponde. En definitiva, trata de limitar la discrecionalidad que tuvo durante un año la Administración en esa materia.

Por eso creo que el tema no parece que pueda ser simplemente de rechazarlo así de plano, porque hace un año todos pensábamos de otra manera, ya que le dimos a la Oficina Nacional del Servicio Civil esa facultad. Ahora si la experiencia indica que ha creado más males que beneficios, eliminemos la facultad. Reitero que no me parece que sea un problema tan sencillo como para decir que esto está mal y que no puede existir. Si esto no se hubiera puesto en este proyecto de ley, si bien la atribución tenía el plazo temporal de un año, habría que reexaminar el cúmulo de atribuciones que le dimos en su ley de creación a la Oficina del Servicio Civil.

SEÑOR ORTIZ.- Se ha dicho con razón que por encima del articulado concreto que tenemos a nuestra consideración esto se trata de un problema conceptual y el asunto consiste si el Estado puede tener o no la potestad de redistribuir funcionarios. Considero que es un planteamiento que está contestado: es imposible sostener que jamás se puede redistribuir a un funcionario si no se cuenta con su consentimiento. Pueden haber dos intereses, es decir, el del Estado y el de los funcionarios: Ambos intereses son respetables, pero debe privar el interés de la nación. Si mañana desaparece un servicio, como en su oportunidad ocurrió con AMDET, y si los funcionarios no hubieran aceptado ser redistribuidos, ¿seguiría funcionando ese organismo? Si mañana se resuelve suprimir ILPE, ¿no se puede hacer porque sus funcionarios se rehúsan a ser redistribuidos? Creo que estos planteamientos son tan elementales que no cabe señalar que quede supeditado a la voluntad de los funcionarios. En cambio, estoy completamente de acuerdo en que se le deben dar todas las garantías, pero si a un funcionario se le envía a otra oficina manteniéndole su sueldo, su cargo, sus prebendas, su jerarquía, ¿cómo es posible que, porque el funcionario no quiera, el traslado no se haga?

Nosotros tenemos, por ejemplo, el caso de AFE. Es evidente que cualquiera sea la solución definitiva, se va a tener que hacer una reducción de sus servicios, conforme lo han aconsejado las siete u ocho auditorías que a lo largo de

los años se les ha encargado el estudio de ese organismo. Todos sabemos que ahora hay una que está estudiando su funcionamiento y no tengo ninguna duda de que, cuando produzca su informe final, va a aconsejar una reducción de los servicios. Puede suceder que AFE reduzca sus servicios y mantenga un personal excedentario. Creo que eso no puede ser ni siquiera lógico, ni debe plantearse. Otra cosa es que en el momento de la redistribución se proceda con arbitrariedad, no consultando con los jerarcas respectivos las verdaderas necesidades, sino sus preferencias personales, sus favoritismos, su politiquería. A todo eso me opongo y estoy dispuesto a votar las normas que aseguren que ello no se produzca, pero desechar de plano, conceptualmente, la circunstancia de que el Estado se vea obligado a redistribuir por diversas causas, no siempre por capricho, ni porque haya habido una dictadura mediante, no me parece bien. En el devenir normal de los acontecimientos, dentro de un régimen democrático, la administración va evolucionando, a veces hay servicios que de pronto pueden parecer innecesarios, entonces, ¿la administración va a estar atada de pies y manos en su desarrollo administrativo si consultados sus funcionarios dicen que no? ¿Y si hay 100 funcionarios en esa oficina y cinco se oponen, ésta se mantiene como una rémora hasta que esos cinco señores acepten ser trasladados?

Considero que los derechos de los funcionarios que se invocan están comprendidos en lo que es la permanencia en el cargo, sus sueldos, sus jerarquías, sus beneficios sociales, etcétera, es decir, todo lo que significa sus mejoras, pero mientras eso se les mantenga sin modificar, no creo que los derechos de los funcionarios puedan llegar al extremo de que puedan decir que se niegan rotundamente a que se les traslade de oficina. Me parece que hay que conciliar estas posiciones.

No me opongo, señor Presidente, pero antes bien creería conveniente repasar todo este capítulo ajustándonos a esas normas, dentro de ese criterio general, es decir, buscando la mayor protección para el funcionario pero no al extremo de convertirlo en árbitro de una situación administrativa en la cual esté interesado el Estado.

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Señor Presidente: estamos manejando simultáneamente la discusión en tres planos distintos. En primer lugar el concepto general de la facultad del go-

bierno para posibilitar redistribuciones del personal que conduzcan hacia una mayor eficiencia global de la Administración, criterio que no ha sido objetado.

En segundo lugar, tenemos el punto que refiere a las particularidades concretas del articulado que el Poder Ejecutivo somete a nuestra consideración, que en muchos de sus aspectos merecen observaciones importantes por parte de alguno de nosotros.

En tercer término, está la viabilidad de que este conjunto de disposiciones pueda ser incluido en esta ley o bien separado, para ser procesado y resuelto por distintas vías.

Considero que esos tres elementos, en definitiva, puedan ser compatibilizados, pero se me ocurre que actuaríamos con sentido práctico --y en ese sentido consulto a la Comisión-- si designáramos una Subcomisión integrada, por ejemplo, por un Senador de cada lema, para que conjuntamente, con el representante del Poder Ejecutivo que se considere adecuado, como podría ser el señor Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, o quien el Poder Ejecutivo designe, prepare una revisión de este articulado que atienda a las observaciones que han sido efectuadas como también otras que surgirán del estudio particularizado y que en una instancia posterior vuelva el tema a la Comisión, que podrá mantener algunas disposiciones diferentes a las actuales, o podrá hacer un desglose para realizar su consideración por separado.

Como línea general, creo que no existe una tendencia a rechazar las disposiciones en sí, ni aprobarlas tal como han sido propuestas.

Es la moción que dejo establecida.

SEÑOR SENATORE.- Este es un tema muy importante desde el punto de vista del funcionamiento de la Administración pública. Los que hemos estado durante años actuando en ella,

25x

vemos esto con enorme preocupación.

Señalo que, desde luego, comparto plenamente lo que se ha dicho aquí en cuanto a que el Estado no puede seguir aumentando el número de funcionarios, cuando en realidad le están sobrando.

El Estado no puede aumentar su burocracia teniendo suficientes funcionarios como para cubrir todas sus necesidades. Ahí está el concepto de la redistribución.

Considero, señor Presidente, que para que haya una redistribución debe haber mayores garantías que las que existen en este proyecto.

Estamos de acuerdo en que el funcionario está para la función, y no la función para el funcionario, pero éste tiene derechos en cuanto refieren a su carrera administrativa, que deberá realizarla en el escalafón en el que comenzó, salvo que por razones muy importantes deba ser trasladado a otro sitio en función de esta redistribución. Por supuesto que no me refiero únicamente a la época de la dictadura, porque durante ella no existía la menor equidad, ni la menor posibilidad de reclamo, sino que me ubico para cuando estamos dentro de los carriles democráticos.

Por cierto que supongo que los jerarcas y los funcionarios de una oficina tienen la intención normal de hacerla funcionar correctamente.

Por supuesto que sé que los que van a ser considerados como excedentarios van a ser los menos capaces.

Como primera medida, reitero, las oficinas, van a hacer una lista con aquellos que tengan menor capacidad.

mcd.5
D/209

25x

Ese problema hay que tenerlo en cuenta por que el funcionario no tiene la culpa de carecer de la capacidad suficiente; la culpa la tiene el Estado al haber incluido en su funcionariado, gente nombrada por cuestiones de orden partidario, sin tener en cuenta su capacidad.

En el momento actual integro una coalición que planteó la necesidad de instaurar el concurso para poder ingresar a la Administración Pública. Esto se hizo en la Cámara de Representantes, en ocasión de tratarse un inciso del Presupuesto por parte de los legisladores del Frente Amplio, es decir, que se pretendía establecer que el ingreso a la Administración Pública fuera por concurso y una serie de elementos que coadyuvaban para que el funcionario tuviera la plena capacidad para el cargo. Ese artículo proyectado solamente tuvo los votos de los legisladores del Frente Amplio.

Deseo expresar que aparte de esa lista que confeccionarán los jerarcas de un servicio, eliminando a los funcionarios que a veces molestan en sus oficinas porque no tienen mucha capacidad para desarrollar las tareas, está el hecho de que se trata de funcionarios con nombre y apellido y no simplemente titulares de una función. No quiero suponer que habrán malas intenciones cuando se adopten decisiones; lo que creo es que esas decisiones a veces pueden tomarse en un momento de irreflexión, frente a un reclamo de un funcionario, que deja ante un Director una fisura que puede ser aprovechada para ponerlo en una lista de excedentes. Esta situación, desde el punto de vista político, puede servir para determinados intereses --y con esto no estoy haciendo críticas al señor Director-- que no benefician en nada a la Administración Pública. Insisto en que no existe una real posibilidad de defensa de los funcionarios cuyo nombre sea incluido en las listas de excedentes.

Pienso que este tema podría merecer una discusión más larga a fin de lograr los instrumentos adecuados para redistribuir en forma eficaz a los funcionarios. Estimo que el Estado no debe tomar más funcionarios porque tiene los suficientes; entonces, como una gran empresa, tiene que estar capacitado para redistribuirlos en los servicios donde se necesiten.

Tampoco debemos olvidarnos que este puede ser un medio legalizado para atacar los derechos muy legítimos de los funcionarios.

ed 1
D 209

A mí entender, este Capítulo lo incluiría en una ley especial y no en la forma que tendríamos que ingresar a él, junto con el estudio de otros temas que son muy importantes. Si se ha decidido que la Rendición de Cuentas contenga estos artículos sobre los funcionarios y redistribuciones, no voy a plantear que deba ser eliminado totalmente, pero adelanto que no podría votar este artículo en la forma que se propone. Pienso que esto no debe ser un elemento que pueda lesionar los derechos de los funcionarios, sin perjuicio de reconocer el interés y derecho superior del Estado de organizar la Administración Pública.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores Senadores están de acuerdo, pasaríamos a votar la moción presentada por el señor Senador Rodríguez Camusso.

SEÑOR PEREYRA.- Estoy de acuerdo en votar la moción presentada por el señor Senador Rodríguez Camusso en el sentido de analizar este texto por parte de los representantes de los distintos partidos aquí presentes, para poder avanzar efectivamente en el tratamiento del tema. De otra manera, podría existir un debate generalizado y no podríamos avanzar en la forma adecuada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pregunto al señor Senador Rodríguez Camusso si su moción se refiere al Título "Redistribución de Funcionarios".

SEÑOR RODRIGUEZ CAMUSSO.- Exactamente. Sugiero que se prorrogue la sesión hasta que hayan hecho uso de la palabra los señores Senadores y los representantes del Poder Ejecutivo que lo han solicitado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión se reunirá en el día de mañana a las 9 horas e invita a concurrir para el tratamiento del capítulo siguiente al señor Ministro de Economía y Finanzas y representantes del Poder Ejecutivo; y el capítulo subsiguiente se refiere a la Presidencia de la República, inciso 02; el otro capítulo tiene que ver con el Ministerio de Defensa, inciso 03. Desde ya, invitamos a concurrir al señor Secretario de la Presidencia y al señor Ministro de Defensa Nacional.

Se va a votar la moción presentada por el señor Senador Rodríguez Camusso a fin de que se integre una comisión con representantes de cada lema, para estudiar el título: "Redistribución de Funcionarios".

ed 2
D 209

25×

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Los señores Senadores indicarán los candidatos correspondientes a la Mesa.

SEÑOR FLORES SILVA.- Solicité la palabra para fundamentar mi acuerdo con el camino que venía siendo esbozado por los señores Senadores Ortiz y Rodríguez Camusso en cuanto a que se estableciera un reexamen de estas normas vinculadas al fortalecimiento de las garantías de los funcionarios, porque según entiendo, la facultad del Poder Ejecutivo de redistribuir, no está en cuestión. La ley de 15 de julio de 1985, en su inciso j) establece que el funcionario redistribuido mantendrá todos los derechos que con arreglo a su carrera administrativa tenía en la oficina de origen. Pese a esta circunstancia se pueden provocar perjuicios. También es claro que lo anotado por el señor Senador Rodríguez Camusso acerca de lo que señala el artículo 6o. del capítulo segundo es una expresión estrecha; no aclara bien en qué debe consistir esa fundamentación.

No voy a referirme sobre la necesidad de redistribución de funcionarios y en la situación que quedaría el Poder Ejecutivo al tener que nombrar nuevos funcionarios y no poder recurrir a una oficina donde existan excedentes. Cuando se habla de la situación del funcionario se debe pensar lo que significa en el ciudadano común y corriente del país, el peso de un sistema estatal ineficiente. Pienso que es un deber del Gobierno buscar mecanismos que no descargue en los derechos de los funcionarios el perjuicio de solventar con los recursos de toda la sociedad, la ineficiencia eventual. También es importante considerar el aspecto sicológico del funcionario trasladado.

Si bien es cierto que muchas veces tiene que aprender y que se puede dar la situación que señalaba el señor Senador Lacalle Herrera respecto a que puede ser rechazado, estos fenómenos son frecuentes en la movilidad interna de las propias oficinas. Por eso creo que el camino es, tal vez, este reexamen que se puede hacer con la colaboración del doctor Correa y de la Oficina Nacional de Servicio Civil, mediante los mecanismos de interposición de recursos y de ampliación de las fundamentaciones en los traslados, en el marco de garantías que debe existir.

ed 3

D 209

25x

Creo que el camino que ha tomado la Comisión --y he pedido la palabra para abogar por él-- es el correcto. A mi juicio, nunca se debe proceder a la eliminación del artículo ni al soslayamiento del problema, sino al fortalecimiento de las garantías de los funcionarios, teniendo en cuenta --como lo señalaba el señor Senador Ortiz-- que siempre, por encima de los funcionarios y de sus garantías, tiene que estar el interés de la Nación.

SEÑOR CORREA.- Pido la palabra.

Deseaba realizar unas reflexiones finales sobre el tema de la redistribución. Sé que es un asunto molesto y polémico, por el mal uso que de este instrumento técnico de administración de personal, se hizo en el período de la dictadura. Pero, como es natural, actualmente nos estamos refiriendo a un estado de derecho en el que no sólo existen los mecanismos constitucionales en materia de recursos administrativos para los funcionarios, sino también los mecanismos constitucionales de control político sobre los jerarcas. Es decir que si un jerarca utiliza en forma espúria el mecanismo de la redistribución, sin perjuicio de los controles jurídicos y recursos que los propios funcionarios tienen frente a ese acto administrativo contrario a derecho o con desviación de poder, están los controles políticos que, evidentemente, no se ejercían en la época de la dictadura.

Concuerdo totalmente --y también la Oficina Nacional de Servicio Civil lo comparte-- con el criterio de que hay que buscar emjores garantías para los funcionarios, pero también debemos tener en cuenta que lo que aquí importa es el interés de la Administración del Estado. No podemos dejar todo el aparato burocrático del Estado librado al capricho y voluntad de los funcionarios. Por supuesto que la Oficina Nacional de Servicio Civil es la primera en respetar y garantizar la carrera y el derecho de los funcionarios públicos, pero también el Estado y la Administración en general tienen el deber de lograr una mayor eficiencia. Si contamos con un aparato estatal inadecuado --por razones que no son del caso señalar hoy en Sala-- creo que la propia Administración tiene la obligación de lograr mayor eficiencia a través de la redistribución de recursos humanos y no mediante el ingreso de nuevos funcionarios públicos.

Es cuanto tenía que manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 31 minutos)

ed 4
D 209

25×